

INTERESSI IN GIOCO. ORGANIZZAZIONE, RAPPRESENTANZA, PRESSIONE: TRE VOLTI DELLA "POLITICA DEGLI INTERESSI".

di Paolo FELTRIN (*)

1. Prenderemo in esame tre aspetti della cosiddetta «politica degli interessi»: 1) una analisi definitoria di tipo introduttivo del concetto di «interesse», con un cenno finale sul rapporto tra interessi e sistema politico liberal-democratico; 2) alcune possibili risposte all'interrogativo su cos'è e come funziona una «organizzazione di rappresentanza di interessi», a partire dal problema classico dell'aggregazione degli interessi individuali; 3) per selezionare, infine, un ristretto numero di nodi critici nella rete di relazioni che si instaurano tra interessi, organizzazioni di rappresentanza di interessi e arene politiche (e, più nello specifico, arene parlamentari).

A cosa ci si riferisce quando si adopera il termine «interesse»? Meglio ancora: cos'è un interesse? La prima definizione che avanza la sua candidatura è eminentemente giuridica. Una sua formulazione «quasi» caricaturale potrebbe suonare così: l'interesse è null'altro da ciò che la legge dice che interesse sia. Una definizione classica, formale, al limite della tautologia - per ciò stesso a scarso contenuto denotativo.

Ma vi è un modo meno formale di accostarsi al termine «interesse», mettendone in luce l'aspetto relazionale, di *medium* tra soggetto *agente* (non autistico, non rinchiuso in un proprio «mondo privato») e ambiente esterno, inteso quest'ultimo in un'accezione molto ampia (oggetti, fatti, opinioni). Quale altra definizione, dunque? Forse qualcuno potrebbe sostenere che non è tanto l'esistenza di una relazione tra soggetto e oggetto ciò che è sotteso al termine «interesse» quanto, piuttosto, una particolare *qualità* della

(*) Ricercatore di scienza della politica nell'università di Firenze.

relazione tra questi due poli, una sua specifica intensità. Più precisamente: entro i confini semantici dell'«interesse» vi è anche l'aspirazione a soddisfare un bisogno, una necessità di relazione. Non si dà solo accertamento di un rapporto, ma anche apprezzamento dell'intensità specifica che lo connota in direzione della sua potenziale realizzazione: *mi interessa a qualcosa perché voglio ottenere qualcosa*. In altre parole, il soggetto che agisce nel mondo segue il criterio dell'utile, cerca di realizzare il *proprio interesse*. Ma questa è già una conclusione di un percorso analitico ben più accidentato.

2. Fermiamoci qui. Si potrebbe continuare a lungo in questo esercizio per cercare di vedere le molte dimensioni e le ancor più numerose sfumature del concetto di interesse. Basta per ora chiarire la forte polisemicità, quando non l'esplicita genericità, dell'espressione. Tanto è vero che — come si è visto — si ricorre o ad una definizione di tipo tautologico normativo (interesse è ciò che la legge definisce tale) o a definizioni metodologico/relazionali generalissime (non è un caso, infatti, che la definizione di interesse come relazione, relativa a qualche aspirazione o a qualche bisogno, possa funzionare anche per tanti altri significanti e tanti altri concetti).

Un autore che si è posto in modo esplicito il problema di affrontare in chiave genealogica lo sviluppo del moderno concetto di interesse è un economista piuttosto famoso, Albert Hirschman, con un libro pubblicato una decina d'anni fa, intitolato *Le passioni e gli interessi* (Milano, Feltrinelli, 1979; ma si veda anche *Il concetto di interesse: dall'eufemismo alla tautologia* nel volume di suoi saggi *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Napoli, Liguori, 1987). Nel volume si narra un'affascinante storia delle idee; si viene immersi in un lunghissimo dibattito che si articola lungo tutto il Medioevo, grosso modo dal 1200 fino a giungere all'Illuminismo, alle soglie della Rivoluzione Francese, con lo scopo di individuare quando nasce la categoria di interesse. La tesi di Hirschman è che l'«interesse» è una categoria fondamentalmente moderna. Gli antichi non parlavano di interessi ma, semmai, di «passioni»: esse meglio si adattavano all'ideale eroico del Medioevo e del Rinascimento, che aveva la sua manifestazione più tipica nell'esaltazione cavalleresca della gloria come passione

per l'amor proprio, ovvero la ricerca folle e smodata del proprio onore.

Gli interessi vengono recuperati ad un giudizio positivo attraverso una duplice mossa che li innalza sopra il grande mare delle passioni, via via considerate negativamente, frutto di irrazionalità, sregolatezza, *incapacità di dominare attraverso la ragione i propri istinti*.

La prima mossa fu quella di dare dignità alle attività economiche individuali, prima considerate perniciose: l'*interesse* diventa il sostituto e l'eufemismo dell'«usura», del prestar soldi a pagamento. Poi, nel XVI e XVII secolo, si presta a nobilitare termini come «avarizia», «cupidigia», e così via. Infine, con Adam Smith, si giunge ad affermare che il macellaio e il fornaio sono spinti a provvedere alle nostre necessità quotidiane non in virtù della loro benevolenza ma in virtù del loro interesse personale. La seconda mossa è quella di legittimare le azioni del Principe — descritte da Machiavelli, nonostante tutto, con categorie ancora «moralì» — attraverso l'identificazione di una razionalità superiore legata a fini collettivi, non individuali, interpretati appunto attraverso l'identificazione tra l'interesse del Principe e l'interesse generale. Alla fine di questo doppio processo di riconoscimento, *l'interesse emerge come momento disciplinatorio di sentimenti umani altrimenti distruttivi*. Nel motivare all'azione l'individuo non ci sono più le passioni ma il calcolo razionale dei costi/benefici di ogni suo comportamento, il suo interesse personale (in quanto «io» singolo, attraverso un antropologia tipicamente egocentrica).

La storia qui molto sommariamente descritta è allora un percorso di selezione e riassetto di concetti e significati relativi alle azioni umane. Innanzitutto, viene ristretto radicalmente il concetto di passione, rinserrato entro i limiti angusti della ricerca della felicità, ridotto alla dimensione mentale della «psicologia». Poi si scorporano le motivazioni etiche, che hanno come criterio regolativo il bene e la giustizia, entro la sfera ancora più privata della fede religiosa o nella sfera astratta del diritto, per definizione non alla portata dell'azione manifesta degli individui. Alla fine, disossate le sfere della felicità e del bene dal campo delle motivazioni dell'agire, rimane signore del campo la sfera degli interessi privati regolati dal principio di utilità.

Cos'è dunque un interesse in questa chiave? L'interesse è una motivazione dell'agire umano regolata dal principio di utilità. La

sua importanza è decisiva perché afferma: 1) la primazia del calcolo razionale costi/benefici in ogni tipo di azione umana non espressamente «gratuita»; 2) l'egocentrismo del soggetto agente, il suo essere metro e riferimento sovrano di ogni azione, in quanto il calcolo è anche un modo di apprendere le proprie preferenze individuali; 3) il ruolo decisivo e sovraordinato nella definizione di «soggetto» delle *relazioni di interesse* che il singolo individuo intrattiene con gli altri *ego* che lo circondano.

Purtroppo non c'è la possibilità di approfondire le conseguenze di queste tre proposizioni, tuttavia vale la pena sottolineare alcuni aspetti cruciali. Primo: gli interessi sono collegati ad azioni, quindi l'interesse non è un carattere introspettivo o psicologico dell'individuo ma un modo di agire nella società, di «essere nel mondo». Secondo: sarà anche scontato, ma è bene riflettere sul fatto che il criterio di utilità è un criterio tipicamente economico; dunque la sfera degli interessi si definisce, innanzitutto, come la sfera delle azioni e dei comportamenti in ambito economico, che hanno a che fare — per precisare ancora meglio la nozione ed il criterio normativo dell'utilità — con il «tornaconto» etimologicamente inteso.

Proviamo a fermare le precedenti osservazioni. Qual è il mio interesse? È il mio tornaconto individuale. In questo tipo di proposizione la cosa importante da osservare è che dal concetto di utilità o di tornaconto vengono totalmente escluse tutte le considerazioni sul bene, o sulla giustizia, o, ancora, sulle conseguenze per la collettività delle proprie azioni individuali (gli *ego* lontani, gli *ego* futuri, etc.). L'utile, dunque, per ragioni intrinseche alla sua stessa definizione, è del tutto indipendente da qualsiasi altro criterio regolativo, sia esso di ordine morale, etico, o religioso.

3. Di nuovo: cos'è interesse? Con gli elementi fin qui introdotti, la risposta non può avanzare oltre quanto si è accertato in sede di ricostruzione genealogica del concetto: nulla si può aggiungere che non sia riducibile alla «gretta» difesa del proprio tornaconto personale.

Tuttavia, sorgono immediatamente alcune difficoltà, le quali a loro volta sollevano dilemmi di non poco conto, tipicamente dilemmi politici e giuridici, primo fra tutti la possibilità o meno di distinguere tra «interessi legittimi» o meno. Se l'interesse è null'altro che il tornaconto di ciascuno, e se ognuno agisce nel proprio

interesse, allora tutti fanno letteralmente ciò che vogliono. Di conseguenza, solo in questo momento assume valore intrinseco la definizione giuridica che offre riconoscimento formale solo agli interessi *giudicati legittimi*, distinguendo tra quello che l'ordinamento riconosce e consente da quello che l'ordinamento non riconosce e a cui nega libera espressione.

Appare qui subito evidente la natura «essenziale» che lega in maniera indissolubile gli *interessi* e il *diritto*, poiché la storia degli interessi può anche essere vista come la plurisecolare vicenda delle pressioni per essere giuridicamente riconosciute come interessi legittimi, dunque liberi di agire, formalmente tutelati. Stante alla nostra definizione del concetto di interesse, i sindacati, gli imprenditori e ... i trafficanti di droga si muovono tutti sulla base di un'identica motivazione: ognuno infatti ha un proprio interesse definito da un criterio di utilità e relativo ad un proprio tornaconto. Solo l'intervento di un criterio regolativo esterno alla sfera degli interessi può decidere della loro *legittimità*, dunque della possibilità di una loro effettiva libertà d'azione.

Non entro nel merito di questo spinoso argomento. Ma se passiamo oltre questo scoglio e facciamo riferimento in modo pragmatico all'area degli interessi non chiaramente illegittimi (meglio: di quegli interessi che l'ordinamento non riconosce come chiaramente illegittimi), come si fa a decidere del «valore» che ogni interesse rivendica, della sua rilevanza di fronte agli altri interessi spesso in acceso contrasto tra loro? In questo snodo critico interviene la teoria liberal-democratica con un tipo di soluzione che ben conosciamo. La legittimità effettiva degli interessi che non siano chiaramente contrari all'ordinamento dipende dal risultato del libero conflitto tra loro. Vale a dire che la misura della loro legittimazione dipende dal(l'esito del) conflitto reciproco e dal consenso che ognuno riesce ad ottenere. L'ordinamento non giudica a priori il grado di legittimità degli interessi una volta che rispondano a determinate condizioni *ex ante* stabilite dalle norme. Li lascia liberi di agire nella società: dal loro conflitto e dal consenso differenziale che saranno in grado di ottenere dipenderà la loro forza.

Vi sono almeno tre strategie alternative per giustificare questa posizione all'interno della teoria liberal-democratica. Una prima via, seguita nella parte iniziale di questa relazione, trae origine dal classico lavoro di Arthur Bentley, *Il processo di governo*, Milano,

Giuffrè 1983 (ed. orig. 1908). La seconda via è quella proposta dalla visione pluralista per giustificare la libertà di contrattazione tra gruppi organizzati (cfr., ad esempio, le posizioni della cosiddetta «scuola di Oxford» in Clegg H.A., Flanders A., Fox A., *La contesa industriale*, Roma, Edizioni Lavoro, 1980). La terza via ricorre a quella peculiare formalizzazione delle «interazioni sociali» che è la teoria dei giochi, di cui riprenderemo tra poco alcuni assunti chiave (per una visione generale di questo approccio, valga per tutti il recente volume di Axelrod R., *Giochi di reciprocità. L'insorgenza della cooperazione*, Milano, Feltrinelli, 1985).

Nel caso dell'imprenditore privato, l'ordinamento non stabilisce quanto profitto esso debba ottenere dalla sua attività. Una volta che si riconosca legalmente legittima la «pretesa» dell'imprenditore di trarre un utile dalla sua intrapresa, il livello fattuale di questo «utile» dipende da quanto ogni imprenditore riesce ad ottenere. Che sia 10, 100 o 5000, l'ordinamento non pone nessun vincolo a questo proposito. Analogo discorso riguarda il livello dei salari. Una volta che l'ordinamento riesca a riconoscere come legittimo che i lavoratori dipendenti possano contrattare il livello dei salari (processo — invero — storicamente non così lineare), se contrattano 10, 100 o 5000, sono del tutto affari loro. Non esiste alcun criterio in grado di ordinare secondo relazioni di proporzionalità il «quantum» di ogni interesse poiché esso è definito da null'altro se non dalla capacità degli interessi stessi di raggiungere i propri obiettivi. Le condizioni che la teoria liberal-democratica impone al gioco degli interessi sono note: il pluralismo, nel senso che gli interessi debbono essere più d'uno; il loro libero confronto, senza restrizioni partigiane; il rispetto di alcune regole del gioco definite dall'ordinamento affinché il conflitto si svolga in forma pacifica (Cfr. Dahl R., *Poliarchia*, Milano, Franco Angeli, 1986).

4. Fino ad adesso abbiamo parlato di interessi individuali; più complesso il passaggio all'analisi degli interessi collettivi. Il problema è infatti di difficile soluzione, molto più di quanto si possa a prima vista immaginare, tanto che qui lo si può affrontare solo di striscio attraverso un ben noto paradosso.

Prima, però, bisogna chiedersi cosa significhi l'espressione «interesse collettivo». Cos'è l'interesse collettivo per la tradizione giuridica e per quella politologica? Radicalizzando al massimo i due modi di vedere, si può immaginare che per il giurista l'interesse

collettivo per eccellenza sia l'interesse diffuso, qualcosa di più alto e che va maggiormente tutelato dell'interesse individuale; per il politologo e il sociologo gli interessi collettivi sono solo una particolare modalità di perseguimento degli interessi individuali quando non sono raggiungibili individualmente. Quindi l'interesse collettivo non è qualcosa di più nobile di quello del singolo individuo: si tratta sempre di un interesse individuale, ma che ha la caratteristica di avere qualche difficoltà ad essere raggiunto individualmente. Mentre per l'imprenditore l'interesse individuale al massimo utile aziendale può essere raggiunto — appunto — individualmente, l'interesse ad ottenere un tasso di sconto più basso può risultare molto più difficile per il singolo, il quale — in questo caso — troverà conveniente associarsi con altri che hanno lo stesso gratta-capo.

Quale paradosso si nasconde dietro questo modo di vedere — all'apparenza — di «senso comune»? Il paradosso si divide in due parti, proposte da due grandi economisti statunitensi, negli anni cinquanta il primo (che chiameremo «il paradosso di Harrow»), negli anni sessanta il secondo («il paradosso di Olson»). Entrambi partono da una definizione di interessi collettivi come beni pubblici: beni — cioè — a produzione congiunta ma a fruizione individuale (è il caso delle strade, della nettezza urbana, di un aumento salariale, etc.).

Kenneth Harrow ha dimostrato l'impossibilità di ordinare più interessi individuali in un interesse collettivo che ne rifletta esattamente le diversità di preferenze interne (in *Scelte sociali e valori individuali*, Milano, Etas libri, 1977, ed. orig. 1951). L'aggregazione di preferenze individuali in un unico interesse collettivo non ha una soluzione formalmente univoca, è tecnicamente indefinita. In altri termini, il teorema di Harrow dimostra l'impossibilità di dedurre dalla somma algebrica delle preferenze individuali un interesse collettivo che le soddisfi tutte egualmente. Ovvero: l'interesse collettivo alla fine è sempre qualcosa di *diverso* dalla somma degli interessi individuali. Di qui la necessità di mediazione, di sintesi, di ordinamento: ovvero di organizzazione e di valori guida di riferimento. Si tratta per certi versi dell'abc dell'ideologia associativa visto sotto una diversa prospettiva. Espressioni come «sintesi», «proposta», etc. sono molto ambigue. Se per sintesi s'intende dire che alla fine una qualche soluzione si trova, d'accordo; ma sulla qualità di questo risultato, sulla sua rispondenza alle esigenze

iniziali di chi si era associato per trovare soluzione al proprio problema singolo c'è — com'è facile immaginare — un abisso.

Il secondo paradosso, sviluppato da Olson, sostiene che ad un attore razionale non conviene partecipare all'azione collettiva, specie se l'interesse collettivo da promuovere è di grandi dimensioni. Per quale motivo?: perché molto spesso è possibile all'attore razionale ottenere la fruizione del bene pubblico senza contribuire alla sua produzione (come nel caso di chi vede tutelate dalla polizia le sue proprietà senza pagare le tasse che servono a mantenerla). In tutti i casi di beni a produzione congiunta e a fruizione disgiunta (come lo sono i «beni pubblici») si verifica, di conseguenza, la possibilità di *free riding*, di defezionare dalla partecipazione all'azione di gruppo senza subirne i costi relativi (cfr. Olson M., *La logica dell'azione collettiva*, Milano, Feltrinelli, 1983, ed. orig. 1965).

Come mai, nonostante questi paradossi, gli interessi collettivi godono di ottima salute e si sviluppano continuamente?; come fanno a garantirsi il necessario consenso degli interessi individuali che aggregano?

Per rispondere a questi interrogativi ci serviremo di un terzo paradosso generato dalla «logica degli interessi», un paradosso meno elaborato formalmente dei precedenti, ma che si richiama alla coppia Michels/Weber, due tra i più grandi scienziati sociali d'inizio secolo. Per vie diverse essi sottolinearono l'esistenza nel fenomeno organizzativo di una sorta di eterogenesi dei fini, di sviamento dagli obiettivi iniziali per cui l'organizzazione era stata creata, non fosse altro perché ogni organizzazione per sua stessa definizione deve porsi il problema di sopravvivere, dunque di mettere al primo posto della sua azione la sua stessa esistenza come fatto sociale.

5. Perché l'organizzazione sopravvive nonostante i fini che l'avevano originata siano stati raggiunti? Secondo Michels, nel frattempo si è creato un nuovo interesse, diverso dall'interesse individuale degli associati, diverso anche dagli interessi collettivi come ridefinizione strategica della somma non algebrica degli interessi dei vari associati: si tratta in una parola dell'interesse dell'organizzazione in quanto tale a non scomparire, a proseguire la sua esistenza (la formulazione classica di questa tesi si trova in Michele R., *La sociologia del partito politico nella democrazia*

moderna, Bologna, Il Mulino, 1966, ed. orig. 1911). Esiste anche un'interpretazione cautamente più ottimista della *ratio* che muove questo fenomeno, suggerita — ad esempio — da Pizzorno per interpretare il processo rappresentativo nel caso dei sindacati: gli attori individuali guardano al proprio utile, al proprio tornaconto personale in un'ottica temporale di breve periodo mentre l'organizzazione di rappresentanza degli interessi si muove su un diverso livello di razionalità, applicando il calcolo costi/benefici ad un arco temporale più lungo, garantendo alla fine un risultato più soddisfacente anche agli stessi individui (sul lungo periodo).

Non insisto sulla visione pessimista perché essa è di chiarissima evocazione quando si fa riferimento alla «legge ferrea delle oligarchie», alla tendenza al governo di pochi a dispetto della volontà di molti. Anche perché essa viene in qualche modo limitata da quanto diremo fra poco circa le strette muraglie entro cui deve agire l'autonomia organizzativa. Infatti, una organizzazione di rappresentanza degli interessi ha due vincoli piuttosto stringenti, pena la sua stessa capacità di agire: primo, mantenere il consenso interno (se i fini sono diversi si pone immediatamente il problema della loro compatibilità); secondo, evitare la defezione provocata dal suo stesso costituirsi come spazio organizzato.

Dopo la pubblicazione dell'opera di Olson si è avuto lo sviluppo di un vero e proprio sottosectore di studi sugli incentivi organizzativi. Sulla base di questa letteratura, basterà osservare che le organizzazioni rispondono alla duplice sfida alla quale si è appena fatto cenno attraverso quattro tipi di azioni: 1) sviluppando i cosiddetti incentivi di identità; 2) producendo incentivi materiali; 3) fornendo servizi individuali agli associati; 4) agendo come intermediatori tra le istituzioni e i singoli. Come vedremo, questi quattro tipi di attività incrociano in cento e un modo le arene parlamentari. A scopi analitici esamineremo solo i primi due tipi, dal momento che il terzo e il quarto, a ben vedere, possono essere interpretati come una specificazione funzionale del secondo tipo.

Un incentivo d'identità è un modo di fornire all'associato motivazioni ideali (ideologie) per cui valga la pena aderire all'organizzazione e assicurarle il suo costante contributo. Come la si produce in concreto?: facendo convegni, iniziative pubbliche, ricerche, seminari, libri, manifestazioni, gagliardetti, tessere, e chi più ne ha più ne metta. Tutte queste attività costano e il più delle volte costano soldi pubblici, richiesti e perorati allo Stato, alle

Regioni, alle Province, ai Comuni. Se si pensa alle fondazioni, agli istituti di ricerca, alle spese per formazione e per convegni si avrà un'idea dell'immenso flusso di denaro pubblico che promana dalle sedi legislative e deliberative per consentire alle organizzazioni di rappresentanza degli interessi di produrre incentivi d'identità. In questo modo — ennesimo paradosso — proprio quelle attività che hanno a che fare con la sfera più interna alle associazioni richiedono in continuazione un congruo sostegno / riconoscimento pubblico. Supponete di appartenere ad un'associazione — magari molto piccola. L'aver il riconoscimento di un parlamentare, di un pubblico amministratore, è importantissimo: perché garantisce autorevolezza all'iniziativa, risorse per andare avanti, rassicura gli aderenti, dà loro la certezza di essere parte di una causa «giusta» (anche perché giustificata da una pubblica autorità).

Il secondo tipo di incentivi per mantenere il consenso e presidiare i confini della propria area di rappresentanza è costituito dai cosiddetti incentivi materiali. Il primo incentivo materiale è la «tutela» degli interessi generali degli aderenti. Ma, accanto agli incentivi materiali di tipo collettivo, vanno presi in considerazione gli incentivi materiali individuali: ogni associazione tenderà a dare al proprio associato qualcosa in più rispetto a quanto offerto ai non associati allo scopo di sollecitarne l'adesione. Facciamo un esempio atipico, per così dire neutro: l'ACI; chi si iscrive all'ACI ha una serie di benefici materiali individuali che gli vengono dati per il solo fatto di associarsi. Ma questa stessa logica vale anche per i sindacati e per le associazioni datoriali; per la Caritas come per l'associazione per l'assistenza ai malati terminali.

Un incentivo materiale tipico che viene offerto agli iscritti nelle associazioni datoriali o sindacali è l'informazione, che significa l'aggiornamento tempestivo sulle modifiche della legislazione, sui provvedimenti ministeriali, sulle normative internazionali. Essa viene svolta il più delle volte attraverso notiziari interni, di categoria, ecc. I servizi sono dunque una specificazione funzionale degli incentivi materiali. Essi vengono offerti all'interno delle associazioni a prezzo ridotto, come nel caso della denuncia dei redditi, dei fidi bancari, della tutela assicurativa, e così via. Infine non va dimenticata l'intermediazione: di qualsiasi cosa l'associato abbia bisogno, l'organizzazione tenta di dargli una mano entro i limiti definiti dalla compatibilità con i fini organizzativi. Un certo datore di lavoro ha necessità di dipanare la matassa burocratica relativa

alle merci bloccate alla frontiera?: l'associazione interviene, parla con il parlamentare X, sente il funzionario Y, e così via finché non si trova una soluzione all'intoppo.

6. Tutte queste attività incrociano costantemente — come si è detto — le arene parlamentari (si veda Trupia P., *La democrazia degli interessi*, Milano, Il Sole 24 ore libri, 1989; Morisi M., *Parlamento e politiche pubbliche*, Roma, Edizioni Lavoro, 1988). I modi attraverso cui avviene l'interscambio con il legislatore, con l'uomo politico che siede nei banchi di un'assemblea legislativa, sono sostanzialmente tre. La prima modalità è quella classica dell'azione di lobbying, di pressione, attraverso il «parlamentare amico», colui il quale per un motivo o per l'altro fa sua la causa di una specifica associazione. A volte la faccenda può essere un po' equivoca e scabrosa (si pensi all'industria delle armi o a quella farmaceutica); ma si dà anche il caso contrario: per certi interessi molto tutelati o molto rinomati il fatto che si sappia che quel deputato ne tutela le legittime esigenze in Parlamento arriva ad essere fin anche un titolo di merito. Un cenno merita il meccanismo delle interrogazioni ed interpellanze, soprattutto in relazione all'attività di pressione verso i Ministeri: di solito esse vengono trascurate quando, invece, costituiscono un meccanismo potentissimo di rapporto tra organizzazioni e parlamentari. Un altro tipo di azione parlamentare usuale lo si rinviene nelle «leggine». Anche qui accenno solo all'argomento in quanto dovrebbe essere noto. La leggina è di solito un prodotto delle commissioni parlamentari in sede deliberante. Le regole (non scritte) del gioco sono le seguenti: 1. decisioni tendenzialmente unanimistiche (vale a dire che in genere si tende a non votare); 2. costanza dei decisori con flusso di decisioni continuo; 3. diversa intensità delle preferenze tra i decisori in relazione anche ai desiderata dei propri rappresentanti (cfr. Sartori G., *Tecniche decisionali*, in Id., *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1987 pp. 359-393).

Il secondo modo che un'organizzazione ha per influenzare l'arena parlamentare è quella di «penetrare» in qualche maniera un partito. Si tratta di un'espressione utilizzata da Leonardo Morlino (in *Consolidamento democratico: alcune ipotesi esplicative*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 3, 1986, pp. 439-459) per sottolineare l'autonomia che il gruppo di interesse mantiene anche quando, formalmente, si insedia all'interno di uno specifico partito:

l'esempio più ovvio e banale è costituito dalla Coldiretti all'interno della Democrazia cristiana, ma ciò vale tuttora per alcune presenze sia sindacali che confindustriali nei partiti.

La terza modalità con cui gli interessi influenzano l'arena politico-parlamentare è quello della pressione esterna, promossa innanzitutto attraverso i mezzi di comunicazione di massa: in questo modo si attira l'attenzione su di un tema, lo si drammatizza, si impone uno stravolgimento dell'agenda politica per affrontare la questione che sta a cuore. Senza trascurare — ovviamente — l'importanza di tutti gli altri strumenti di pressione e drammatizzazione (manifestazioni pubbliche, cortei, etc.). Si tratta di cose ben note su cui basta solo un cenno.

7. Tiriamo le fila di questa nostra circumnavigazione intorno all'universo degli «*interessi in gioco*». Si è osservato inizialmente che quando si parla di interessi è meglio abbandonare le definizioni vaghe per prendere, invece, una posizione netta: nella prospettiva che abbiamo analizzato l'interesse non è nient'altro che il comportamento individuale regolato dal criterio di utilità. In secondo luogo abbiamo osservato come gli obiettivi individuali non sempre possono essere raggiunti da soli. A volte bisogna unirsi: c'è bisogno di conseguenza di organizzazione e di rappresentanza. L'organizzazione che si struttura per rappresentare gli interessi va incontro a tre paradossi, ovvero a tre ostacoli al suo sviluppo: 1) la difficoltà ad aggregare gli interessi individuali, non sempre così facilmente passibili di «ordinamento» attraverso la loro semplice composizione; 2) la riduzione dell'area potenziale di rappresentanza conseguente alle convenienze individuali a defezionare; 3) la tendenza strutturale delle organizzazioni ad autonomizzarsi dai propri associati creandosi fini propri e un proprio «gruppo sociale interno» di tipo burocratico, distinto se non contrapposto ai rappresentati.

Alla fine del processo di «strutturazione» degli interessi a dominare sono innanzitutto le organizzazioni e le associazioni. Organizzazioni e associazioni che per mantenere il consenso ed avere il monopolio della rappresentanza producono di continuo incentivi d'identità, incentivi materiali, intermediazioni e transazioni a favore dei propri associati. Infine, tutte queste attività coinvolgono l'operatore pubblico nella sede deliberativa e attuativa (mediante tre diversi tipi di azione: il lobbying sul decisore, la

penetrazione dei partiti, la pressione esterna attraverso i mezzi di comunicazione di massa e la mobilitazione degli associati).

8. Ci sono tre postille sulle quali insistere in chiusura di relazione.

La prima postilla deriva dalla risposta al seguente interrogativo: se la legislazione parlamentare trae origine da questo coacervo di relazioni tra partiti, interessi in gioco, mediazioni, contrattazioni ecc., dove va a parare l'interesse generale a cui la produzione legislativa dovrebbe ispirarsi? Se ci pensate bene si tratta di dare risposta ad un problema di «ordine», di gerarchizzazione degli interessi lungo una scala in qualche modo condivisa. Una delle strade lungo cui si sono mossi i paesi liberaldemocratici per uscire da questo circolo vizioso è stata quella denominata «neocorporativa», attraverso una legittimazione pubblica degli interessi prioritari, vale a dire quelli economici: imprenditori e lavoratori dipendenti, capitale e lavoro.

Cos'è allora, dall'angolatura qui in discussione, un patto neocorporativo? È un modo di indebolire il circuito parlamentare, ritenuto intasato, inquinato, inefficiente e inefficace. Il tentativo è quello di instaurare un circuito forte fra interessi prevalenti ed esecutivo che sia in grado di concordare, di dare «ordine» alla politica economica e, quindi, a cascata a tutte le politiche sottostanti che dalla prima traggono l'ossigeno necessario per svilupparsi: le politiche distributive, le politiche regolative, le politiche redistributive. Va, tuttavia, riconosciuto che questi esperimenti sono stati sviluppati in pochi paesi e in epoche dove i rapporti di forza tra gli interessi maggioritari non erano sotto tensione. Oggi, invece, un po' ovunque la tendenza sembra essere quella alla frammentazione e all'articolazione del processo decisionale pubblico.

Una seconda postilla riguarda gli esclusi. In uno scenario così affollato di contendenti, come possono inserirsi i nuovi soggetti, gli interessi fino ad ora non tutelati o privi di rappresentanza? Essi sono obbligati a competere con i vecchi sul loro stesso terreno. Non esiste al momento possibilità alternativa, se non la prosecuzione con gli stessi mezzi e con gli stessi intenti della tradizionale politica degli interessi. Il motivo è abbastanza semplice: non si vedono all'orizzonte canali alternativi di soddisfacimento degli interessi

individuali e collettivi che non facciano ricorso a modalità organizzative assolutamente identiche a quelle fin qui osservate.

Siccome il punto solleva molte perplessità riprenderò da un'altra angolatura una sequenza già discussa nelle pagine precedenti. Facciamo un esempio molto semplice, tipico delle associazioni di volontariato. Supponiamo la nascita di un gruppo che abbia come aspirazione l'assistenza agli anziani, ma non abbia i fondi necessari a reperire la strumentazione minima necessaria. Per ottenerli dovrà premere su qualcuno, cercherà di costruirsi dei «rapporti politici». Se l'associazione che a questo punto si è costituita (anche solo per essere formalmente in grado di ricevere sovvenzioni e donazioni) ritiene necessario addestrare gli assistenti domiciliari per la cura degli anziani bisognosi sarà costretta a promuovere dei corsi di formazione, per i quali servono finanziamenti, che devono essere trovati da qualche parte, meglio se nei capitoli di spesa di qualche pubblica istituzione della repubblica. Di nuovo: per sopravvivere si deve ricorrere alle stesse strategie della tradizionale «politica degli interessi» visto che non è così facile farsi largo in una selva già fin troppo intasata.

Certo: dal punto di vista soggettivo si potrà dire che la causa è nobile, degna di essere sostenuta, si potrà anche dimostrare abnegazione, senso etico, assoluta probità e adesione ai fini originari (assistenza migliore agli anziani); ma intanto è necessario ricorrere ai mezzi cui si è fatto cenno. Provate a porvi dall'altra parte della barricata, a cambiare per un attimo ruolo, adottando il punto di vista dell'operatore pubblico, del politico eletto in un'assemblea legislativa, del decisore pubblico. Per lui, questa associazione si starà comportando in modo diverso da qualsiasi altra associazione d'interesse? C'è qualche differenza nelle tecniche usate per ottenere i propri scopi, nelle regole del gioco a cui ci si attiene? La risposta è ovviamente no. Anzi, agli occhi del politico, proprio l'interesse emergente appare più ingenuo nel chiedere e nel premere con l'unica finalità di realizzare il proprio limitato tornaconto. Perché insiste?: perché ritiene utile per la sua organizzazione ottenere i fondi per la formazione degli assistenti domiciliari. Ma è giusto?: chi lo può dire — pensa il nostro ipotetico decisore — a loro pare certamente di sì. Se chiedono i soldi per pubblicizzare la loro iniziativa, penseranno certamente di avere le motivazioni più nobili e più altruistiche. Di fronte a me uomo politico, essi non vogliono sentire ragioni di bilancio, di compatibilità, di razionaliz-

zazione di servizi: pensano di essere nel giusto, di realizzare un valore — la solidarietà umana — eppure ai miei occhi cercano solo il loro tornaconto, rispettano anche loro il solo criterio dell'utile.

Terza e ultima postilla, relativa ai codici di riferimento del parlamentare «sotto pressione». Chi si decide per la carriera politica — in massimo grado quando viene svolta nelle sedi legislative e amministrative — sa di maneggiare «sostanze infernali»: Weber in un famosissimo passo sostiene addirittura che sente l'alito del diavolo. Il politico si appella ai valori, deve credere nei valori che professa, ma «tratta» interessi perché solo sugli interessi si può mediare. E si media solo e preferibilmente su materie che siano in qualche maniera numerabili, quantificabili, calcolabili, in cui cioè la mediazione possa misurarsi attraverso qualche forma di equivalente monetario. Sul versante opposto dell'attività politica, tranne casi estremi, non è vero che il voto sia motivato dalla stretta tutela dei propri interessi individuali; proprio per le ragioni viste in precedenza, l'adesione ad una organizzazione ha prevalenti riferimenti collettivi, ideologici, di valore: ci si identifica in una parte, in un «partito». Dunque, se il politico vuole appellarsi alle identità, se cerca un consenso non effimero è obbligato a riferirsi ai valori, deve quantomeno convincere i suoi rappresentanti di essere in buona fede. Ma, poi, se vuol fare politica, se vuole essere attore politico partecipe del processo decisionale, il suo mestiere diventa il commercio di interessi. Il parlamentare è un prigioniero della politica degli interessi: sa che «i voti contano, ma sono gli interessi a decidere» (Rokkan).

Si allude a questo groviglio di problemi quando ci si riferisce al doppio volto della politica; e la «tragedia» sta proprio nel fatto che la *grande politica* moltiplica all'infinito questa doppiezza, questa duplicità di criteri regolativi, vissuti — si badi bene — non da persone diverse, ma anche all'interno dello stesso individuo. Da un lato, il politico patteggia in continuazione nel «retrobottega della democrazia» (il mercato degli interessi), dall'altro lato, con altrettanta frequenza, si affaccia sul proscenio pubblico per appellarsi agli elettori in nome delle grandi opzioni di valore: e deve risultare credibile in entrambi i casi.

Non ci sono «soluzioni» immediate a questi dilemmi della rappresentanza moderna, né è questo il momento di aprire un ulteriore fronte di analisi rivolto ai criteri di formazione e selezione della classe politica. Come si è visto, questi stessi dilemmi interse-

cano in modi diversi e peculiari tanto le arene della «politica degli interessi» quanto le arene della «politica di partito», rimbalzandosi la palla a vicenda in un gioco di specchi sul cui sfondo a malapena si intravede lo spettro di quell'*interesse generale* che dovrebbe essere metro e misura di ogni assemblea legislativa, di ogni decisione politica. I molteplici tentativi di farlo rivivere (contro e a dispetto degli «interessi in gioco») costituiscono un altro affascinante capitolo della politica contemporanea — decisivo e fondamentale anche se qui, per forza di cose, neppure accennato.

Febbraio 1990